



Commercio dei diritti di emissione

Giugno 2013

L'8 marzo 2011, la Svizzera e l'Unione europea hanno intavolato trattative allo scopo di collegare i rispettivi sistemi di scambio di quote (o diritti) di emissioni di CO₂ (ETS). Scopo di un tale accordo è il riconoscimento reciproco dei rispettivi diritti di emissione di gas ad effetto serra¹. L'Unione europea ha introdotto il proprio sistema di scambio di quote di emissioni («Disciplina per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra», «Emission Allowance Trading Scheme – EU-ETS») il 1° gennaio 2005; nel frattempo esso è diventato il primo mercato a livello mondiale di diritti di emissione ed è considerato lo strumento chiave della lotta contro i cambiamenti climatici. L'UE vorrebbe collegarlo ad altri sistemi e creare così le basi di un mercato mondiale. Il sistema svizzero di scambio di quote di emissione è entrato in funzione il 1° gennaio 2008. Il sistema di scambio di quote si fonda sul principio secondo cui la produzione di gas ad effetto serra deve essere ridotta laddove ciò risulti più vantaggioso e più efficace. Un reciproco accesso al sistema di compravendita di quote di emissioni andrebbe a vantaggio della flessibilità e dell'efficacia nello scambio di quote di CO₂ (grazie ad un volume di scambi maggiore nonché ad una migliore dinamica del mercato) e permetterebbe anche di rimuovere gli ostacoli alla concorrenza per le imprese svizzere.

Stato del dossier

- Negoziazioni

Principali disposizioni

La Svizzera e l'Unione europea mantengono attualmente due sistemi separati di scambio di quote di emissioni. Mentre il sistema dell'UE (EU-ETS) annovera all'incirca 10 000 imprese che emettono complessivamente oltre due miliardi di tonnellate di CO₂, quello svizzero conta circa 350 imprese, che possono essere esentate dalla tassa sul CO₂ e devono consegnare diritti di emissione quale contropartita per le proprie emissioni di gas serra.

Dopo la svolta in materia di politica climatica decisa dall'UE nella primavera 2009, appare evidente che il commercio dei diritti di emissione resterà la chiave di volta della politica europea in materia di clima anche dopo il 2012 e che tale sistema sarà ulteriormente esteso. Infatti, dal 2012, il sistema di scambio di diritti di emissione è stato allargato, ad esempio, anche al settore del trasporto aereo. In Svizzera, la legge sul CO₂² è stata sottoposta a revisione totale in modo da regolamentare il periodo successivo al 2012. Grazie a questa revisione, a partire dal 1° gennaio 2013, il sistema svizzero di scam-

bio di quote di emissioni è quasi completamente compatibile con il sistema EU-ETS. Questo adeguamento ha creato i presupposti per un collegamento dei due sistemi.

Il reciproco riconoscimento dei diritti di emissione di gas serra permetterebbe di collegare gli attuali mercati dei diritti di emissione della Svizzera e dell'UE. Per l'economia, il collegamento avrebbe conseguenze analoghe a una liberalizzazione del mercato dei beni: le imprese che non hanno bisogno della totalità dei loro diritti di emissione, ad esempio perché hanno adottato misure per la riduzione supplementare delle loro emissioni di CO₂, possono vendere i diritti di emissione eccedenti in entrambi i sistemi. Se invece producono più emissioni di quanto previsto, le imprese devono acquistare i crediti mancanti sotto forma di diritti di emissioni. Un accordo in tal senso consentirebbe a queste ultime di accedere a un mercato più vasto, contrassegnato da una maggiore liquidità, e di poter beneficiare di una maggiore flessibilità nell'adempimento degli impegni assunti in materia di riduzione delle emissioni.

¹ Composizione dei gas a effetto serra in Svizzera: biossido di carbonio (CO₂) 85 %, metano (CH₄) 7 %, protossido di azoto o gas esilarante (N₂O) 6 %, gas serra sintetici (HFC, PFC, SF₆) 2 %. Il diverso potenziale di riscaldamento dei vari gas a effetto serra è espresso in «CO₂-equivalenti». Il potenziale di una tonnellata di metano, per esempio, equivale al potenziale di 21 tonnellate CO₂ e pertanto corrisponde a 21 CO₂-equivalenti.

² Legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂, RS 641.71

Politica climatica della Svizzera

- Protocollo di Kyoto: in vigore dal 6 febbraio 2005. Gli Stati industrializzati firmatari si impegnano a ridurre globalmente del 5,2% (rispetto al 1990) le loro emissioni di gas ad effetto serra entro il 2012. Agli Stati industrializzati vengono assegnati diritti di emissione (un credito di emissione corrisponde a una tonnellata di CO₂) in funzione degli obiettivi nazionali di riduzione (per la Svizzera: -8% rispetto al 1990). Gli Stati che non riescono a rispettare gli obiettivi prefissati devono acquistare diritti supplementari corrispondenti alle emissioni in eccesso, maggiorati di una penale del 30%. Alla Conferenza per il clima di Doha, nel dicembre 2012, è stato deciso di mantenere in vigore il Protocollo di Kyoto fino al 2020. Per il periodo successivo dovrà essere negoziato un accordo di politica climatica che non si limiti a prendere in considerazione solo i Paesi industrializzati, come nel caso del Protocollo di Kyoto.
- Meccanismi flessibili: i cosiddetti «meccanismi flessibili» consentono di computare, oltre alle misure adottate a livello nazionale, anche le riduzioni di emissioni di gas ottenute grazie a progetti realizzati all'estero. In effetti, sebbene l'obiettivo di riduzione delle emissioni della Svizzera debba essere raggiunto attraverso misure adottate nel nostro Paese, la legge sul CO₂ autorizza la presa in considerazione, in casi puntuali, delle riduzioni conseguite all'estero. L'ordinanza sul CO₂, che è stata recentemente sottomessa a una revisione, definisce i criteri di quantità e di qualità per le riduzioni delle emissioni all'estero che possono essere computate in Svizzera dal 2013.
- Legge sul CO₂: la legge sul CO₂, in vigore dal 1° maggio 2000, rappresenta il fulcro della politica climatica della Svizzera. Nel dicembre 2012 il Parlamento ha approvato una revisione totale della legge per il periodo successivo al 2012. Se, fino a questo momento, le emissioni di CO₂ generate dai vettori energetici fossili dovevano essere ridotte globalmente del 10 % rispetto al 1990 (per il raggiungimento degli obiettivi fa stato la media del periodo 2008-2012), l'obiettivo della nuova legge è quello di ridurre le emissioni del 20 % entro il 2020. I provvedimenti principali rimangono la riscossione una tassa di incentivazione senza incidenza fiscale sui combustibili e carburanti fossili (detta «tassa sul CO₂») e la continuazione del sistema di scambio delle quote di emissione. Le imprese importatrici di carburante sottostanno a un nuovo obbligo di compensazione. Alle imprese coinvolte nel sistema di scambio viene attribuita gratuitamente una quantità limitata di diritti di emissione. Questa attribuzione si fonda sugli stessi parametri di efficienza adottati dall'UE. Se un'impresa produce più CO₂, deve continuare ad acquistare i diritti di emissione mancanti (per maggiori informazioni: www.bafu.admin.ch/clima).

Le quote di emissioni vengono iscritte in un registro nazionale dello scambio di quote di emissioni. Il registro funge da banca dati per lo scambio di quote e per l'acquisto di certificati (titolo che attesta riduzioni di emissioni realizzate all'estero) nel quadro dei meccanismi flessibili stabiliti dal Protocollo di Kyoto (cfr. riquadro). Realizzando progetti a favore del clima all'estero, la riduzione dei gas a effetto serra può risultare meno costosa. Attualmente, le imprese che aderiscono al sistema di scambio possono farsi computare certificati esteri entro determinati limiti. Un limite di quest'or-

dine è previsto anche per i partecipanti all'ETS dell'Unione europea.

Portata dell'Accordo

Strumento efficace e poco oneroso: il commercio di diritti di emissione per il CO₂ è uno strumento basato su una logica di mercato, che permette di ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo poco oneroso e compatibile con i meccanismi dell'economia. Inoltre, esso incita ad adottare provvedimenti supplementari poiché le quote di emissioni risparmiate – ossia i diritti e i certificati eccedenti – possono essere vendute. Viceversa, per le imprese che presentano importanti costi legati alla riduzione delle emissioni, può rivelarsi più vantaggioso comperare diritti di emissione supplementari piuttosto che attuare provvedimenti più onerosi. Il futuro volume del mercato svizzero dei diritti di emissione è valutato a un massimo di 6 - 8 milioni di tonnellate di CO₂, mentre quello dell'UE supera già i 2000 milioni di tonnellate di CO₂. La possibilità di accedere al sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE apre quindi prospettive interessanti per le imprese elvetiche.

Competitività: l'accesso al sistema di scambio di quote dell'UE garantirebbe ai settori svizzeri interessati pari condizioni nella compravendita di diritti di emissione ed eviterebbe in questo modo distorsioni della concorrenza imputabili alla politica climatica. Attualmente, l'80 per cento circa del valore complessivo di tutti i diritti di emissione è contrattato sul mercato europeo. Il sistema di scambio europeo gioca un ruolo di primo piano a livello mondiale. L'accesso a questo mercato può rappresentare, per le aziende svizzere, un fattore di competitività a livello internazionale: si suppone, infatti, che in numerosi Paesi dell'UE i costi di riduzione per tonnellata di CO₂ siano inferiori rispetto alla Svizzera e che pertanto l'acquisto di diritti di emissione per le imprese svizzere sia tendenzialmente più conveniente. Più che il livello assoluto dei prezzi, però, per le industrie grandi consumatrici di energia e per eventuali centrali a gas a ciclo combinato, sono determinanti la flessibilità degli scambi dei diritti di emissione nonché l'esistenza di condizioni equivalenti a quelle delle imprese concorrenti europee.

Il dopo Kyoto: il commercio internazionale di diritti di emissione introduce maggiore flessibilità nel perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni. In questo contesto vengono inoltre sostenute le trattative su un accordo di politica climatica per il periodo successivo al 2012 che includa tutti gli Stati. Questo stesso obiettivo è seguito anche dall'Unione europea. Tuttavia, il collegamento del sistema di scambio svizzero con il sistema europeo non presuppone necessaria-

mente la conclusione di un accordo internazionale post Kyoto, poiché il collegamento dei due sistemi si baserebbe sulla normativa pertinente dell'Unione europea e sulla legislazione svizzera (legge sul CO₂).

Reciproco interesse al commercio dei diritti di emissione

Come la Svizzera, anche l'Unione europea ha un'interesse a cooperare nell'ambito del commercio dei diritti di emissione. In effet, l'UE non solo si adopera per estendere il proprio sistema di scambio e per collegarlo con i sistemi di altri Paesi, ma ha anche introdotto un limite per le emissioni nel settore del trasporto aereo,

in modo da includere le compagnie aeree nel proprio sistema di scambio. Al fine di offrire pari condizioni a tutti i partecipanti al mercato europeo del trasporto aereo, l'UE sarebbe dunque favorevole a una partecipazione della Svizzera al commercio europeo dei diritti di emissione.

Maggiori informazioni

Ufficio federale dell'ambiente UFAM
tel. +41 31 324 23 80, emissions-trading@bafu.admin.ch,
www.bafu.admin.ch/emissionshandel